

La Estructura Económica de los Países Industriales y las Necesidades del Desarrollo Económico de los Países Productores de Materias Primas*

POR JEAN ROYER

Subsecretario del GATT

EN el curso de los últimos diez años, los gobiernos y las instituciones internacionales han venido estudiando el problema del desarrollo económico al cual se ha conferido cada vez mayor prioridad.

Existe acuerdo completo en cuanto a la necesidad de tal desarrollo económico pero las opiniones difieren sobre la cuestión de cómo lograrlo. Parece, sin embargo, que todos los que han escrito o hablado sobre el tema coinciden en que la clave de estos problemas se halla en la extensión de la ayuda financiera que los países bien dotados en recursos faciliten a los países subdesarrollados. Aunque sea objeto de discusión, si esta asistencia debe tener un carácter internacional o bilateral, o si debe ser otorgada como un préstamo o como un donativo, todos creen que dicha asistencia constituye una solución para todos los problemas esenciales del desarrollo económico. Frente a esa unanimidad, parece esencial, si han de evitarse errores que causen decepciones, examinar objetivamente si los países industriales pueden lograr ese resultado con relativa facilidad. No hay duda de que la ayuda financiera internacional, en todas sus formas, es altamente beneficiosa, pero es de temer que no sea suficiente.

En primer lugar conviene exponer los hechos. ¿Qué pasa cuando un país —que ha estado dedicado hasta ahora en forma principal a la producción primaria— trata de diversificar su economía? En casi todos los casos, el esfuerzo de diversificación se dirigirá al sector de la producción secundaria; lo que significa que el país de que se trata intentará intensificar la creación de nuevas industrias, bien en el campo de la industria ligera (bienes de consumo corriente) o en la industria pesada (bienes de capital). En lo sucesivo tendrá que importar equipo para instalar fábricas, piezas sueltas para asegurar la adecuada operación de las mismas, materias primas, combustibles (carbón, petróleo); antes de que estas industrias produzcan lo suficiente para aprovisionar el mercado, ese mismo país se verá obligado a importar artículos esenciales de consumo para responder a la mayor capacidad de compra de la población dedicada a la nueva producción. Es un fenómeno que se ha observado durante más de 20 años en todos los países que se encuentran en proceso de industrialización, el aumento de la proporción de las importaciones constituidas por bienes de equipo y materias primas. No encontrándose en condiciones para incrementar indefinidamente el volumen total de sus importaciones, se ven obligados a restringir la que tradicionalmente efectúan de textiles y de otros bienes de consumo, mientras las industrias recientemente creadas puedan cubrir el mercado interior. La industrialización y la contracción de importaciones de productos

manufacturados de consumo corriente determinan una importante sustitución, de modo que la composición de las importaciones de los países en proceso de desarrollo es muy diferente hoy de lo que era apenas hace 20 años.

Si fijamos nuestra atención en el patrón comercial de ocho países que pueden ser considerados como semiindustriales y que representan la mayor parte de la producción industrial fuera de los países de Europa, Norteamérica y Japón¹ veremos que esos países han triplicado, en promedio, sus importaciones, en comparación con el período anterior a la guerra; hay que decir incidentalmente que este hecho no es excepcional, pues corresponde al incremento de las importaciones mundiales desde 1928. Pero, mientras que antes de la guerra la importación de bienes de consumo de esos países llegaba al 25% del total, en la actualidad sólo el 13% de sus importaciones corresponde a bienes de consumo. Por el otro lado, los bienes de capital, que antes de la guerra representaban el 20% de sus importaciones, en 1954-55 representaron no menos del 28% del total. Hubo también un marcado incremento en las importaciones de materias primas y combustibles, en tanto que los productos semielaborados se mantuvieron sin cambios.

Tal es, desde el punto de vista del comercio exterior, la consecuencia normal del desarrollo económico. Hay un aumento considerable en las necesidades de importación, que los países interesados tratan de compensar mediante la correspondiente restricción de las importaciones de productos manufacturados de consumo. Pero esta compensación no puede ser mantenida de modo indefinido. El año pasado, cuando los países “nuevos” se enfrentaron a una baja en los precios de materias primas y productos agrícolas que exportaban, se vieron impelidos a reducir apreciablemente sus importaciones de equipo, maquinaria y materias primas, que necesitaban urgentemente; en algunos países, las plantas que acababan de ser instaladas se vieron forzadas a operar a la mitad o a tres cuartos de su capacidad, debido a la imposibilidad de adquirir en el exterior los volúmenes de combustibles y materias primas que les eran indispensables.

Antes de la Segunda Guerra Mundial, los países subdesarrollados, tomados en su conjunto, podían equilibrar fácilmente su comercio; en 1928 dispusieron de un saldo favorable total en su balanza comercial, que llegó aproximadamente a Dls. 1,800 millones a precios de 1928, lo que hoy equivaldría a Dls. 3,000 millones. Después, la depresión de 1930-38 redujo ese saldo a cerca de Dls. 450 millones. Terminada la guerra, gracias al alza en los precios de materias primas y, en general, de productos primarios, los países no

* Versión resumida de la conferencia sustentada por el autor el 28 de mayo de 1959 en la Sala de Tena, en París.

¹ Estos países son: Argentina, Brasil, México, India, Australia, Unión Sudafricana, Finlandia y Yugoslavia.

industrializados obtuvieron un superávit comercial neto de aproximadamente Dls. 800 millones; pero después de la Guerra de Corea la situación fue siendo paulatinamente menos favorable, al extremo de que en 1957 el déficit comercial combinado de todos los países subdesarrollados representó cerca de Dls. 3,600 millones. Durante la primera mitad de 1958, este déficit ascendió a Dls. 1,900 millones, o sea, a una tasa anual de casi 4,000 millones. Es decir que de 1928 a 1958, esto es, en 30 años, la balanza comercial de los países no industrializados pasó de un superávit de Dls. 3,000 millones (a precios de 1958) a un déficit de cerca de Dls. 4,000 millones.

Además del saldo comercial, habría que considerar el de pagos de invisibles (importaciones de invisibles), o sea, servicios, turismo, fletes, transferencias privadas y repatriación de capital en la forma de dividendos o intereses. En 1956-57, la carga total de los países no industrializados, en el capítulo de invisibles, se acercó a Dls. 3,000 millones. En los últimos años estos gastos fueron compensados por transacciones militares, y, lo que es más importante, por los gastos de consumo hechos por los ejércitos extranjeros. Las llamadas transacciones militares alcanzaron entre Dls. 2,500 y 2,600 millones anuales en los años recientes, registrándose un déficit neto de Dls. 400 a 500 millones en el renglón de invisibles. Por lo tanto, los países subdesarrollados se encontraron el año pasado con un déficit total de aproximadamente Dls. 4,500 millones en su balanza de pagos. Si estos países pudieran, no obstante, mantener el volumen de sus importaciones sin llegar a la quiebra, fue porque recibieron el beneficio de una ayuda exterior muy sustancial y también porque algunos de ellos pudieron disponer de reservas de divisas, las cuales experimentaron por ello mermas considerables.

Estas cifras parecen probar de modo indudable, que el intercambio comercial entre los países no industrializados, por un lado, y los países industriales, por el otro, muestra un saldo progresivamente adverso para los países "nuevos", en una época en que las necesidades de su proceso de industrialización requieren importaciones progresivamente más costosas.

La tendencia al desequilibrio en el comercio entre esos dos grupos de países se debe al hecho de que las exportaciones de los países no industrializados a los países industriales se han ampliado con menor rapidez que las exportaciones totales mundiales, en tanto que las importaciones de esos países han crecido al mismo ritmo que el total de las importaciones mundiales. Una nueva corriente de intercambios comerciales ha surgido como consecuencia del proceso de industrialización de los países "nuevos" y, a partir de la guerra, los países industriales han podido vender cantidades siempre crecientes de equipo manufacturero y maquinaria para erigir y equipar fábricas y para construir caminos, puentes y presas en la mayoría de tales países "nuevos". Como resultado de lo anterior, el volumen de importación de estos países representó en 1957 el 203% de las importaciones registradas en 1928, mientras que, por razones a las que ahora nos vamos a referir, sus exportaciones ascendieron tan sólo al 158% del volumen de 1928. Estas dos tendencias divergentes de importaciones y exportaciones tienden a causar un desequilibrio, cada vez más grave, en el comercio exterior de los países no industrializados.

Parece que hay tres causas principales de la relativa declinación de las exportaciones de los países subdesarrollados. En lo que se refiere a la demanda, no hay duda de que los países industriales compran cada vez menores volúmenes de materias primas a los países subdesarrollados porque necesitan menos materias primas para producir la misma cantidad de productos manufacturados. Actualmente, el mismo volumen de materias primas produce más artículos elaborados que antes de la guerra, lo que se debe, en primer término, al avance de la tecnología. Hay que considerar también los cambios estructurales registrados en los países industrializados en el campo de la producción secundaria; existe una tendencia hacia la producción de bienes más altamente elaborados; las actividades se desplazan, por ejemplo, de la manufactura textil hacia la industria química, la siderúrgica, la mecánica y la eléctrica. Los productos industriales de nuestros días tienen un contenido más pequeño de materia prima o, dicho en otras palabras, la proporción de materia prima en el precio de un artículo manufacturado es hoy menor que antes.

Un segundo factor, que desempeña un papel importante, es la aparición de los materiales sintéticos. La competencia

a que están sujetas las materias primas naturales por parte de los productos de la industria química es muy aguda: el algodón ha sido ampliamente sustituido por el rayón; la seda, por el orlón, el nylon, el perlón y el "terylene"; el hule natural, por el hule sintético. Hasta en el caso de los metales, el cobre está siendo sustituido por el aluminio, que en muchos aspectos puede ser considerado como un metal sintético, en cuyo valor entran más el trabajo y la energía eléctrica que la materia prima: en efecto, la bauxita representa una menor proporción en el precio del metal acabado de lo que es el caso del mineral en el cobre y el plomo.

En tercer lugar, los países industriales han fomentado su propia producción de materias primas y, en particular, de productos agrícolas; cuando no producen por sí mismos dichos artículos, los compran cada vez más de otros países industriales. Tal es el caso del trigo, del algodón, de los aceites vegetales y de las grasas. Tomando en consideración los principales productos primarios que entran en el comercio mundial, habrá que tener en cuenta que en 1938 las exportaciones de productos agrícolas de EUA y Canadá representaron el 3% del consumo interno de esa región, en tanto que en 1956 formaron el 6% de dicho consumo. En el caso de las materias primas, el volumen de exportación de esos países constituyó el 18% de su consumo en 1938 y el 22% en 1956. En Europa, las importaciones de productos agrícolas representaron el 26% de su consumo interno en 1938; esa proporción bajó en 1956 al 19%. Aún más, mientras que en 1938, Europa Occidental importó un 77% de las materias primas que consumió, en 1956 estas importaciones representaron solamente un 70% del consumo de la región.

La tendencia descendente de las exportaciones de los países no industriales se manifiesta en las siguientes cifras: en 1928, ese grupo de países exportaba en conjunto el 37% del total de las exportaciones mundiales; tal proporción permaneció casi constante en 1938, a pesar de las variaciones en los precios; en 1950, gracias al alza de los precios de las materias primas, la proporción subió a cerca del 40%, aunque bajó luego al 33.5% en 1957. En cuanto a sus exportaciones a los países industriales —y este es el punto de mayor interés para nosotros— tales exportaciones del grupo representaron el 28% del total de las exportaciones mundiales en 1928; este porcentaje no cambió considerablemente hasta 1950, pero bajó en los años siguientes, hasta alcanzar, en 1957, sólo el 22%.

La evolución es aún más significativa si, en vez de considerar la posición general de todo ese grupo de naciones, se excluye a las naciones del bloque comunista, cuyos intercambios comerciales se han visto influidos por muy diferentes factores y también a las naciones exportadoras de petróleo, cuyo mercado no responde a las tendencias habituales. Quedan, pues, dos grupos de países: 1) el que comprende los ocho países semiindustrializados a los que aludía antes y, 2) el otro grupo, compuesto por las naciones que se encuentran todavía en las primeras fases del desarrollo económico.

La exportación total de los países semiindustrializados alcanzó aproximadamente el 12% del total de las exportaciones mundiales en 1928; en 1957, equivalió sólo al 8%. Sus ventas a los países industriales, que en 1928 alcanzaron el 10% de las exportaciones mundiales, bajaron hasta el 6% en 1957. En cuanto a los demás países, aún menos desarrollados, sus exportaciones totales correspondieron al 17% del total de las exportaciones del mundo en 1928, y al 15% en 1957, mientras que sus ventas exclusivamente a los países industriales bajaron, del 12% del total de las exportaciones mundiales en 1928, al 10% en 1957.

Esta tendencia general a la baja es más acentuada en el caso de los países semiindustrializados que en el de los países subdesarrollados. Hemos visto tres factores principales que causan la disminución de la demanda relativa de productos exportados por los países no industrializados; la disminución de la demanda hubiera debido ocasionar un desequilibrio en los precios de estos productos. Pero, en 1957, la relación de los precios del intercambio entre productos primarios y productos industriales mantuvo aproximadamente el mismo nivel que en 1928; puede deducirse de este fenómeno que la baja en la demanda por parte de los países industriales fue compensada por un equivalente descenso en la oferta global, proveniente de las naciones exportadoras. Este descenso en la oferta puede ser, sin duda, atribuible al insuficiente esfuerzo de parte de los países semiindustrializados, para ampliar su producción primaria. Mientras las otras naciones subdesarrolladas han extendido gradualmente su producción de artículos

primarios en un 53% en comparación con el nivel prebélico, y casi han mantenido su volumen de exportación en estos productos las naciones que progresaron más rápidamente en su desarrollo económico y alcanzaron un grado bastante elevado de industrialización, permitieron que el índice de aumento de su producción primaria subiera muy lentamente (en la actualidad está tan sólo a un 10% por encima del nivel de antes de la guerra) y, en consecuencia, sus exportaciones a los países industriales han sido relativamente menores.

La política agrícola adoptada por un gran número de países industriales ha influido fuertemente en los movimientos del intercambio comercial. Mientras con anterioridad los países subdesarrollados eran vendedores netos de productos agrícolas, ahora están adquiriéndolos cada vez más en los países industriales. Basta dar un ejemplo: Estados Unidos, a partir de la guerra, ha estado vendiendo en condiciones particularmente atractivas enormes cantidades de trigo, algodón, mantequilla, oleaginosas, etc. Y no es Estados Unidos la única nación que compite en este campo con los países subdesarrollados: varios países europeos han aumentado últimamente sus exportaciones de harina a Asia y a África. Esta competencia a que han tenido que hacer frente los exportadores tradicionales de productos agrícolas, ha sido especialmente aguda en el caso de los cereales, las semillas oleaginosas, los aceites y las grasas y el tabaco; por otra parte, en el caso del algodón, en contra de lo que pueda suponerse, las exportaciones de las naciones subdesarrolladas son mayores ahora de lo que eran antes de la guerra, tanto en valor relativo como absoluto.

Como hemos visto, la posición comercial de los países subdesarrollados está deteriorándose; sus exportaciones encuentran resistencia creciente y su déficit comercial aumenta sin interrupción. Hasta ahora no ha habido una verdadera catástrofe porque mediante programas de ayuda se ha puesto a estos países en condición de mantener un cierto volumen de importación, sin forzarlos al gasto completo de sus reservas de divisas. Pero, ¿cabe esperar que esta posición, precariamente equilibrada, se mantendrá en el futuro?

Predecir es evidentemente arriesgado; pero, apoyándonos puramente en cifras comparativas, es posible llegar a conclusiones orientadoras. Así, intentaré formular una estimación de las probables necesidades de importación de los países no industrializados en 1973/75 y de su potencial de exportación en el mismo período; la diferencia entre estos dos conceptos indicará el monto del déficit que será necesario compensar con otros medios.

Si tomamos como base la hipótesis más favorable, es decir, que la política agrícola de las naciones industriales va a ser en el futuro un poco más liberal, se puede estimar que, en el período 1973/75, las naciones industriales importarán desde las naciones subdesarrolladas aproximadamente del 50 al 60% más de lo que importaron en el período 1953/55². En tales condiciones, las naciones no industrializadas, podrían exportar conjuntamente a los países industriales productos primarios por valor de Dls. 30,000 millones (a precios de 1953-55).

Examinemos ahora, basándonos en la hipótesis más prudente, cuál sería la probable demanda de importaciones de parte de los países no industrializados durante el mismo período. Durante los últimos años, las necesidades de importación de este grupo de naciones aumentaron en proporción muy semejante a la de las importaciones y exportaciones mundiales. Los expertos, encargados el año pasado de un análisis de las tendencias del comercio mundial, estimaron que para mantener un ritmo razonable del desarrollo económico (en otras palabras, una tasa de crecimiento que signifique una atenuación de la diferencia existente entre el nivel de vida de los países subdesarrollados y el de los países desarrollados), los países no industrializados tendrían que aumentar sus importaciones en cerca del doble de la tasa de la reciente expansión registrada por las importaciones mundiales. Voy a suponer una tasa más conservadora, que corresponde a la de estos últimos años, es decir, el ritmo de aumento de las importaciones de los países subdesarrollados igual al de las importaciones mundiales. Aún sobre la base de este supuesto conservador, las necesidades de importación de las naciones "nuevas" llegarían en 1973-75 a alrededor de Dls. 42,000 millones. El déficit comercial del grupo menos desarrollado en conjunto que su-

mó Dls. 400 millones en 1953-55 y llegó a cerca de 4,000 millones en 1958, alcanzaría un total de Dls. 12,000 millones, aproximadamente, en 1973-75 (a precios de 1953-55).

¿Cómo puede compensarse este déficit? ¿Cuáles son las soluciones disponibles en teoría para asegurar el mínimo de desarrollo económico que se impone, económica y humanamente, sin llevar a los países en proceso de crecimiento a la bancarrota?

Examinemos una por una las soluciones propuestas. En primer lugar, hay que considerar las medidas que podrían influir en las relaciones de los precios de intercambio. Evidentemente, sería de gran ayuda para los países subdesarrollados evitar las violentas fluctuaciones en los precios internacionales para las materias primas. Garantizándoles precios estables, mediante la regulación de mercados mundiales y la eliminación de las fluctuaciones cíclicas del lado de la demanda, sería posible mejorar la situación de los países productores e impedir fluctuaciones, como las que ocurrieron, por ejemplo, en 1958. Aunque considero que es deber de los gobiernos cooperar en estos esfuerzos, no pienso que haya que concebir ilusiones respecto a la posibilidad de una acción efectiva y de largo alcance en el campo de las relaciones de los precios de intercambio. Aún cuando los gobiernos estén de acuerdo en regular las cotizaciones del mercado para las materias primas, se enfrentarían a problemas técnicos extremadamente delicados, aún más difíciles que cuando se trata simplemente de estabilizar los precios del mercado a un nivel normal.

Las experiencias de la última década muestran que los acuerdos de estabilización y otras medidas internacionales adoptadas con el fin de estabilizar los precios de materias primas —siendo valiosos dentro de lo posible— no justifican la esperanza de que puedan aportar los medios suficientes para compensar un déficit anual de Dls. 12,000 millones.

La segunda solución que puede ser considerada es la industrialización de los países subdesarrollados y, en último análisis, una integración de estos países por regiones geográficas.

Hemos visto que en el caso de las ocho naciones que después del fin de la guerra han hecho el esfuerzo mayor para promover su desarrollo económico, su industrialización no tuvo como consecuencia el aumento de sus ventas al exterior; sus exportaciones de materias primas y productos agrícolas fueron insuficientes; el ligero aumento en su exportación de productos manufacturados seguramente no compensa las pérdidas experimentadas en otros sectores. La industrialización hace posible reemplazar algunas importaciones de productos manufacturados con producción nacional, pero, en la mayoría de los casos, el ahorro así realizado está más que equilibrado por el aumento en las necesidades de importación derivadas, por lo menos durante algunos años, del mismo proceso de industrialización.

La integración regional parece ofrecer una perspectiva más brillante. Los países latinoamericanos estudian ahora la posibilidad de realizar uno y hasta dos acuerdos de integración regional, de los cuales uno establecería una zona de libre comercio entre los cuatro países más desarrollados de Sudamérica, mientras el otro se aplicaría, en condiciones que todavía están por definir, a toda América Latina. En el curso de las investigaciones preliminares, se encontró que había relativamente pocas posibilidades de ampliar, en un futuro inmediato, las exportaciones de productos de consumo corriente entre los países de la región. En casi todos estos países, el desarrollo ha llegado ya al punto en que los fabricantes de productos de consumo corriente, tales como la industria textil, tienen un exceso de capacidad productiva, mientras las otras naciones, que aún no han alcanzado el mismo grado de desarrollo, desean promover esas industrias en su territorio. Durante la guerra, algunos países, como Argentina y Brasil, exportaron un apreciable volumen de productos industriales a sus vecinos, pero al terminar la guerra y surgir la competencia de los países industriales la mayoría de estas exportaciones cesaron. Había, por ejemplo, una fábrica de elevadores, establecida en Brasil que, durante la guerra, abastecía a Argentina y Chile; después de la guerra, esta planta no pudo seguir exportando, y los países sudamericanos compran ahora sus elevadores en Europa o Estados Unidos.

Por otra parte, los países sudamericanos esperan que la integración regional los pondrá en condiciones de exportar bienes de equipo, si pueden disponer de un tratamiento preferencial. Esperan principalmente aumentar el intercambio

² Si la política agrícola de las naciones industriales permaneciera tan restrictiva como ha sido últimamente, las importaciones no aumentarían en más del 15%.

en el sector de la petroquímica y en los de las industrias mecánicas y de equipo eléctrico pesado. Para facilitar estas posibilidades de expansión comercial, será necesario, por supuesto, proteger a los exportadores regionales contra la competencia de los países industriales, puesto que la producción de Sudamérica será sin duda más costosa que la de Europa o Estados Unidos. Gracias a una tarifa aduanal bastante elevada, los productores latinoamericanos podrán cotizar precios más altos que sus competidores europeos o norteamericanos. Muchos fabricantes norteamericanos y europeos, si quieren seguir vendiendo a estas naciones, tendrán que establecer las plantas dentro de la zona de libre comercio del Sur de América Latina.

No hay duda que, hasta cierto punto, la integración regional, en donde pueda realizarse, aliviará las dificultades de los países subdesarrollados, teniendo como resultado que estos países comprarán menos en los países industriales y pagarán la adquisiciones que hagan en los países vecinos con productos de su industria pesada. Esto ofrece también una solución interesante para los fabricantes que puedan trasladar sus instalaciones de producción. No estoy seguro, por otra parte, que esta solución sea bien recibida por países que hasta ahora habían exportado el equipo a la región y que verían así reducirse e incluso desaparecer sus mercados para estos bienes. Es difícil prever las consecuencias de un mercado regional como el que acabamos de esbozar, pero parece improbable que la integración pueda originar un aumento en las importaciones provenientes de los países industriales; sería más seguro esperar una pura y simple sustitución; si las naciones industriales no fueran capaces de asegurar un volumen necesario de las exportaciones para equilibrar el comercio con los países menos desarrollados, correrán el riesgo de perder los mercados que se integran entre sí.

Examinemos ahora la tercera solución, esto es, la asistencia económica y financiera. Este término necesita ser definido; está siendo usado casi sin tomar en cuenta si se trata de donaciones, subsidios no reintegrables, empréstitos a corto o largo plazo, o créditos comerciales. Los préstamos son sumamente deseables para los países que los obtienen; les sería prácticamente imposible comprar bienes de equipo en cantidades suficientes, si los vendedores, con la ayuda de sus gobiernos, no quisieran conceder crédito por cinco años o más. Pero la concesión de estos préstamos sólo pospone las dificultades para una fecha posterior. Para el propósito de nuestro análisis es preferible, por lo tanto, considerar solamente como ayuda financiera efectiva los donativos y subsidios no reembolsables.

Actualmente, los países subdesarrollados han logrado mantener su balanza comercial y su balanza de pagos gracias a la ayuda extranjera. Debo presentar nuevamente algunas cifras: en 1955-56 los países subdesarrollados recibieron aproximadamente Dls. 2,500 millones. Cerca de Dls. 260 millones provinieron de las instituciones internacionales y Dls. 2,200 millones mediante acuerdos bilaterales. Estados Unidos contribuyó con Dls. 1,160 millones, Francia Dls. 780 millones y el Reino Unido Dls. 150 millones. Estas cifras corresponden al total de ayuda y es posible que incluyan no sólo donativos, sino también empréstitos; sin embargo, puedo afirmar con certeza que en el curso de estos últimos años la ayuda económica concedida por Estados Unidos consistió en promedio de 80% de donativos y 20% de préstamos.

Sin entrar en detalles, puede deducirse que actualmente la ayuda económica a las naciones subdesarrolladas, en el verdadero sentido de la palabra, es decir en forma de donativos, no excede Dls. 3,000 millones al año. Comparemos ahora esta cifra con la de Dls. 12,000 millones a la cual me referí antes como el déficit mínimo de la balanza comercial del grupo de las naciones subdesarrolladas para 1973-75.

¿Es razonable creer que los países industriales, que han hecho un esfuerzo considerable desde la guerra, podrán en el futuro multiplicar por tres o cuatro la ayuda no reembolsable que se concederá a los países no desarrollados? En Estados Unidos, el gobierno tiene que librar cada año una batalla muy dura para obtener del Congreso la renovación de la ayuda exterior; hasta ahora, el gobierno norteamericano ha podido evitar que el monto de la ayuda económica sea reducido, pero, a pesar de la presión ejercida por el gobierno, no ha sido posible aumentarlo. Tengo la impresión de que el contribuyente norteamericano considera que la ayuda concedida por su gobierno a los países extranjeros, y principalmente a los países subdesarrollados —que hay que admitirlo, representa una suma considerable— ha llegado al máximo.

En todo caso, aún al nivel actual, la opinión pública en Estados Unidos acepta el programa de ayuda al extranjero porque, en una medida muy amplia, toma la forma de exportaciones de excedentes de trigo, algodón y otros productos, que el Gobierno de Estados Unidos prefiere ceder o vender a bajos precios, en vez de tener que destruirlos o almacenarlos indefinidamente en bodegas, barcos y sótanos, a un costo considerable. El gobierno norteamericano, como vulgarmente se dice mata así dos pájaros de un tiro: sale de sus excedentes de trigo, algodón, etc., y al mismo tiempo realiza una buena acción.

Las dificultades que se presentan para un aumento en la ayuda norteamericana son asimismo aplicables a los demás países industriales, que también parecen estar alcanzando rápidamente el máximo de sus posibilidades, incluso en lo que se refiere a la concesión de créditos. Sin pecar de excesivo pesimismo, hay que preguntarse con inquietud, cómo podrían obtenerse los Dls. 8,000 ó 9,000 millones que muy pronto se necesitarán para financiar la ayuda económica y conste que nos estamos refiriendo tan sólo a la ayuda económica. ¿Estará la opinión pública suficientemente dispuesta a aceptar una carga tan pesada en beneficio de los países subdesarrollados, en un momento en que las necesidades de los países industriales están todavía muy lejos de verse satisfechas?

Si fuera cierto que la ayuda financiera, tan valiosa como sea, no puede por sí sola resolver el problema de los países subdesarrollados y si no fuese posible esperar que la industrialización, la integración regional o la estabilización de los precios de las materias primas va a llegar a ser suficiente para restablecer la balanza de pagos ¿habría que llegar a la conclusión de que el problema es irresoluble y que los países subdesarrollados deben seguir viviendo como han vivido durante siglos y emprender lentamente el desarrollo de su economía, supeditados a la ayuda exterior? Semejante conclusión, que condenaría a un amplio sector de la humanidad a seguir viviendo en la miseria por tiempo indefinido, sería inaceptable. Por lo demás, aunque los países industriales tuvieran tal convencimiento, esta posición, no sería aceptada por los países subdesarrollados, que tienen hoy otras posibilidades.

De hecho, ese grupo de países ya no depende de los países occidentales; hay otras naciones preparadas para intervenir en el campo comercial, o sean, las naciones comunistas. En 1954, la URSS y otros países comunistas destinaron a la ayuda exterior la modesta suma de Dls. 11 millones; en 1955 dicha ayuda había subido a Dls. 339 millones y ascendió a Dls. 1,029 millones en 1958. Durante este período de cinco años, la ayuda económica aportada por los países comunistas sumó alrededor de Dls. 2,400 millones. La ayuda económica otorgada por los Estados Unidos durante el período de post-guerra, es decir, de 1948 a 1958, a todos los países subdesarrollados, ascendió a un total de Dls. 16,000 millones. Por lo tanto, la ayuda suministrada por los países comunistas todavía está muy por debajo de la facilitada por los Estados Unidos; pero gradualmente el monto anual de la ayuda comunista se viene acercando a la cifra norteamericana. Por otra parte, la ayuda comunista está concentrada en un número más pequeño de países de Asia y del Cercano Oriente y en varios de esos países excede de las aportaciones de EUA.

Los intercambios comerciales con el bloque comunista han seguido la misma curva ascendente que la ayuda económica. En 1953, los países comunistas exportaron a los países subdesarrollados maquinaria y equipo de transporte por un valor de Dls. 34 millones; en 1958, estas exportaciones alcanzaron Dls. 172 millones. En el caso de los productos químicos, la cifra subió de Dls. 16 a 37 millones; para otros productos manufacturados, de Dls. 125 a 172 millones. Estos datos muestran claramente que no hay nada que impida a los países subdesarrollados encontrar en las naciones comunistas el equipo necesario para continuar su desarrollo económico, y que pueden hacerlo sin el Occidente, si el Occidente no encuentra una solución al problema del desequilibrio económico. Puede parecer sorprendente que los países comunistas sean capaces de establecer intercambios comerciales en donde los países occidentales encuentran dificultades. Pero esto se explica fácilmente, si estudiamos el desarrollo de la economía soviética.

Los países comunistas han dedicado mayor esfuerzo a la industria pesada y, de propósito, han descuidado la industria ligera; han impuesto a sus agricultores regulaciones que no otorgan premios a la producción agrícola. Esta política,

a diferencia de la nuestra, les permite desarrollar actualmente una gran capacidad de exportación para los bienes de equipo que encuentran rápida salida en los países en proceso de desarrollo. Tales bienes de equipo son de tan buena calidad que los fabricantes norteamericanos están pensando comprar ciertas máquinas-herramientas en la URSS, y Gran Bretaña ha incluido, en el acuerdo comercial que acaba de firmar con ese país, un importante renglón para importación de herramientas y de otros equipos. Ya no hay que suponer que la penetración económica de los países comunistas va a fracasar por la imposibilidad del bloque de abastecer, en cantidades suficientes, los bienes de equipo necesitados por los países en proceso de desarrollo. Otro factor importante, que facilita estos intercambios comerciales, es el hecho que las naciones comunistas, a causa del volumen considerable de sus propias exigencias de productos agrícolas, materias primas y artículos manufacturados de consumo, están en posibilidad de absorber cantidades casi ilimitadas de bienes primarios o manufacturas de consumo procedentes de los países que tienen un excedente exportable de tales artículos. Como los países comunistas no tienen necesidad de proteger su agricultura, y puesto que están escasos de productos agrícolas, pueden comprar cualquier cantidad de estos productos. No han desarrollado su industria ligera, pero sin embargo quieren elevar rápidamente el nivel de vida de su población y satisfacen su carencia en este campo mediante las compras de textiles, calzado, etc., en la India o en cualquier país que esté dispuesto a vender tales productos. El tipo de comercio que se está estableciendo ahora entre los países subdesarrollados y los países comunistas es muy similar al intercambio que existió entre Gran Bretaña y los países coloniales, cuando Gran Bretaña, a principios del siglo XIX, decidió abandonar la producción de cereales y sacrificar su agricultura, en favor de su exportación de productos industriales. La simple división del trabajo, que fue, por así decirlo, el instrumento de la prosperidad europea en el siglo pasado, está volviendo por sus fueros, pero ahora, en beneficio económico y político de los países comunistas.

Los métodos comerciales de los países comunistas son comparativamente sencillos y estandarizados. Consisten en ofrecer a las naciones subdesarrolladas la negociación de convenios a largo plazo. Proponen entregarles todo el material que deseen, para construir las plantas industriales que querrán, a cambio de arroz, trigo, algodón y cualquier artículo exportable, por un período de cinco y hasta de diez años; el interés se fija generalmente al 2.5% anual. La técnica occidental es diferente. Los fabricantes de los países industriales del Occidente están igualmente dispuestos a proporcionar todo el material deseado y a levantar todas las fábricas que se necesiten; están igualmente dispuestos a conceder los cinco años de plazo a una tasa generalmente más alta del 2.5%, pero piden pago en divisas; no aceptan el pago en materias primas, productos agrícolas o textiles. Más aún, mientras los países comunistas garantizan a menudo los precios de compra durante un período bastante largo, los países occidentales no se comprometen más allá de los precios vigentes en el mercado en el momento de la operación.

Si el Occidente no resuelve el problema del desequilibrio comercial en las naciones subdesarrolladas, éstas tratarán de resolverlo ajustando sus intercambios con los países industriales occidentales al nivel de la ayuda económica recibida de ellos, y confiando el equilibrio de sus necesidades a la ampliación de su comercio con el bloque comunista.

Cuando los países occidentales lleguen a la conclusión de que el riesgo político de semejante actitud de abdicación es demasiado grande, sólo quedará una solución: restablecer el equilibrio en el intercambio comercial entre los países industriales y los países subdesarrollados, mediante el aumento de las compras a los países subdesarrollados, a un nivel que corresponda a las necesidades mínimas de importación de esos países, teniendo en cuenta el monto potencial de la ayuda financiera. Desafortunadamente, esto es más fácil de decir que de hacer; una política de esta naturaleza implica necesariamente cambios de estructura en la economía de los países industriales y requiere serios sacrificios por parte de ciertos sectores agrícolas e industriales. Es verdad que el cambio estructural será beneficioso para todos, inclusive para los países industriales, que obtendrán los beneficios de la división internacional del trabajo; pero no hay duda de que dichas medidas serán muy impopulares y que golpearán intereses fuertemente arraigados. En efecto ¿cuáles son los artículos que pueden ser comprados a los países en proceso de desarrollo? Materias primas, productos agrícolas y artículos manufacturados de consumo corriente. En lo que respecta a

las materias primas, casi todos los gobiernos, con raras excepciones, permiten su libre entrada; los fabricantes pueden comprar donde quieran, pero sería poco realista esperar la intervención gubernamental encaminada, por ejemplo, a detener el avance tecnológico de la industria química e impedir la competencia de los productos sintéticos a las materias primas naturales. Por otra parte, los gobiernos de las naciones industriales siguen protegiendo afanosamente a su población agrícola. Una disminución de la política restrictiva en el sector agrícola tendría efectos de largo alcance. Hemos calculado que si la actual tasa de aumento en la producción agrícola de los países industriales de Europa y Norteamérica declinara en un 1%, las exportaciones de los países menos desarrollados podrían aumentar en varios miles de millones de dólares anualmente. Por cierto, esto no sería suficiente para compensar enteramente el déficit comercial de éstos, pero lograría reducirlo hasta un punto en que la solución fuera más factible.

Finalmente, los países en proceso de desarrollo tienen un excedente de producción de artículos manufacturados, disponible para la exportación. Algunos de ellos pueden suministrar estos productos a precios muy razonables; en realidad, a precios demasiado razonables, desde el punto de vista de los intereses de la competencia. La reacción de los círculos europeos y norteamericanos ha sido la de rechazar estos artículos de precio ventajoso y obtener protección contra el llamado dumping social, logrando que sus gobiernos restrinjan o hasta prohíban tales importaciones. Pero no se trata de sacrificar al conjunto de la industria textil, o de cerrar todas las fábricas de calzado, o de colocar a todos los fabricantes de artículos de consumo corriente en situación de quiebra; se trata, más bien, de examinar si no existe una forma de hacerles un lugar a las exportaciones de productos manufacturados de los países subdesarrollados, con el objeto de conservar y ampliar las exportaciones de bienes de equipo de los países occidentales.

Habría que señalar también que está en la mano de los gobiernos de los países europeos promover la venta de té, café, cacao —dando así considerable ayuda a los países que producen estos artículos— si los funcionarios que tienen a su cargo las finanzas en dichos gobiernos pudieran abandonar la idea de considerarlos como artículos de lujo, sujetos a despiadados derechos aduanales e impuestos especiales, siendo que estos artículos constituyen exportaciones vitales para países como Brasil, la India, Ceilán y otros. Limitar el proteccionismo agrícola, facilitar la importación de textiles y otros artículos de consumo no duraderos, reducir la imposición sobre productos tropicales, tales serían algunas de las medidas que harían posible resolver el problema del desarrollo económico a la larga y en beneficio de todos.

Los países occidentales deben elegir entre la política de fomentar la expansión de sus industrias mecánicas, químicas, y de otras ramas pesadas, que tienen aseguradas salidas firmes y crecientes en los países subdesarrollados, o más bien, la política de mantener la presente estructura de sus economías, lo cual podría no ser el medio para asegurar el máximo nivel de vida en los países industriales e indudablemente impediría el logro de los objetivos internacionales que las naciones occidentales se han fijado. La segunda cuestión a responder es si el Occidente abandonará simplemente a los países subdesarrollados o si desea hacer el esfuerzo necesario para retenerlos dentro de la comunidad occidental. Estados Unidos ya ha elegido, pero considera, quizás erróneamente, que ha hecho todo lo necesario para resolver el problema. Este país prefiere regalar grandes sumas, enormes sumas, para no tener conflictos con sus productores ni comprar productos extranjeros. Por lo tanto, la decisión tiene que depender de la respuesta a la pregunta siguiente: ¿está el Occidente dispuesto a hacer el esfuerzo comercial necesario, para evitar el peligro de que los países en proceso de desarrollo renuncien a sus intentos de escapar a la miseria o traten de hallar una solución en la más estrecha colaboración con los países comunistas? El bloque comunista tiene toda la capacidad técnica, política y económica necesaria para sustituir a los países occidentales como proveedores de los bienes de equipo requeridos por los países subdesarrollados y tiene también suficiente capacidad de absorción para comprar a precios favorables todos los productos que esos países pueden producir y exportar. Cualesquiera que sean las dificultades con que puedan tropezar los gobiernos de los países industriales del Occidente en la búsqueda de una solución, dichas dificultades no pueden justificar una actitud de indiferencia o inacción.